



Bruxelles, 24.6.2020  
COM(2020) 258 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)**

## INTRODUZIONE

La criminalità può colpire chiunque. Ogni anno milioni di persone nell'Unione europea<sup>1</sup> diventano vittime di reato. Un'Unione dell'uguaglianza deve garantire l'accesso alla giustizia a tutte le vittime di reato<sup>2</sup>, indipendentemente dal luogo dell'UE e dalle circostanze in cui è stato commesso il reato.

Le vittime di reato devono avere accesso ad assistenza e protezione in ogni momento. Il confinamento della società durante la pandemia di Covid-19 ha fatto registrare un aumento della violenza domestica<sup>3</sup>, degli abusi sessuali su minori, dei reati informatici<sup>4</sup> e dei reati basati sull'odio xenofobo e legati al razzismo<sup>5</sup>. Di conseguenza è fondamentale rafforzare il quadro dell'assistenza e della protezione a favore delle vittime e garantire la sua resilienza nelle situazioni di crisi.

**La presente prima strategia dell'UE sui diritti delle vittime definisce i lavori della Commissione per il periodo 2020-2025.** Invita inoltre altri soggetti, compresi gli Stati membri dell'UE e la società civile, ad agire. Presta particolare attenzione alle esigenze specifiche delle vittime di violenza di genere. L'UE farà tutto il possibile per prevenire e contrastare la violenza di genere e per assisterne e proteggerne le vittime. La forza dell'UE risiede nella sua diversità. Di conseguenza l'UE farà tutto il possibile per prevenire e combattere i reati motivati dall'odio, in tutte le sue forme, compresi quelli dettati da odio razziale, antisemita, omofobo o transfobico.

L'UE ha già adottato una solida serie di diritti delle vittime. La direttiva sui diritti delle vittime<sup>6</sup> comprende il diritto di accesso alle informazioni, il diritto all'assistenza e alla protezione nel rispetto delle esigenze individuali delle vittime e una serie di diritti procedurali. Tra gli altri atti pertinenti dell'UE figurano la direttiva sull'indennizzo<sup>7</sup> e le norme dell'UE in materia di ordini di protezione europei<sup>8</sup>. L'UE ha inoltre adottato

---

<sup>1</sup> Secondo Eurostat, nel 2017 nell'UE sono stati registrati circa 15 milioni di reati gravi (omicidio, sfruttamento sessuale di minori, aggressione, rapimento, violenza sessuale, stupro, aggressione sessuale e rapina).

<sup>2</sup> Come sottolineato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nel documento *Victims' rights as standards of criminal justice – Justice for victims of violent crime* [I diritti delle vittime come norma nella giustizia penale - Giustizia per le vittime di reati violenti] del 2019, i diritti delle vittime all'accesso alla giustizia e alla protezione sono diritti fondamentali.

<sup>3</sup> Cfr. Organizzazione mondiale della sanità (marzo 2020) sull'aumento della violenza domestica durante la pandemia di Covid-19 <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf>.

<sup>4</sup> Europol, *Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis* [Approfittando della pandemia: come i criminali sfruttano la crisi Covid-19], marzo 2020, cfr.: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis>.

<sup>5</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>.

<sup>6</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (direttiva sui diritti delle vittime) (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

<sup>7</sup> Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato ("direttiva sull'indennizzo") (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15).

<sup>8</sup> Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo (GU L 338 del 21.12.2011, pag. 2) e il regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile (GU L 181 del 29.6.2013, pag. 4).

strumenti che rispondono alle esigenze specifiche delle vittime di determinati reati: la direttiva anti-tratta<sup>9</sup>, la direttiva sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori<sup>10</sup> e la direttiva sulla lotta contro il terrorismo<sup>11</sup>, che prevede diritti specifici per le vittime del terrorismo. L'UE ha altresì firmato la convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul)<sup>12</sup>.

Nonostante tali progressi, dalle recenti relazioni<sup>13</sup> emerge che **le vittime di reato non sono ancora in grado di esercitare pienamente i loro diritti nell'UE**. Le difficoltà incontrate dalle vittime per accedere alla giustizia sono principalmente dovute alla mancanza di informazioni e a un livello insufficiente di assistenza e protezione. Spesso durante il procedimento penale e nel contesto della domanda di risarcimento le vittime sono esposte alla vittimizzazione secondaria<sup>14</sup>. Coloro che diventano vittime mentre sono in viaggio all'estero ritengono sia ancora più difficile accedere alla giustizia e ottenere un risarcimento. Per le vittime più vulnerabili, quali quelle di violenza di genere, le vittime minorenni, le vittime con disabilità, le vittime anziane, le vittime di reati basati sull'odio, le vittime del terrorismo o le vittime della tratta di esseri umani, è particolarmente difficile affrontare i procedimenti penali e gestire le conseguenze del reato subito.

**Affrontare questo problema inizia da una migliore applicazione nella pratica delle norme dell'UE in materia di diritti delle vittime.** Dalle recenti relazioni della Commissione sull'attuazione della direttiva sui diritti delle vittime<sup>15</sup> e della direttiva sull'ordine di protezione europeo<sup>16</sup> emerge che sono necessari ulteriori progressi per

---

<sup>9</sup> Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1).

<sup>10</sup> Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (GU L 335 del 17.12.2011, pag. 1).

<sup>11</sup> Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio ("direttiva sulla lotta contro il terrorismo") (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

<sup>12</sup> La convenzione di Istanbul è stata firmata dall'UE nel 2017. Costituisce il parametro di riferimento per le norme internazionali in questo settore. Ad oggi tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno firmato la convenzione e 21 l'hanno ratificata.

<sup>13</sup> Cfr. in particolare le recenti relazioni di esecuzione della Commissione sulla direttiva sui diritti delle vittime e sulla direttiva sull'ordine di protezione europeo di cui in appresso, nonché diverse altre relazioni recenti nel settore dei diritti delle vittime anch'esse menzionate in appresso.

<sup>14</sup> Per vittimizzazione secondaria si intendono le conseguenze negative per le vittime derivanti dalla loro partecipazione ai procedimenti penali, compresa loro esposizione al contatto con gli autori dei reati subiti, le autorità giudiziarie e/o il pubblico in generale.

<sup>15</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE, COM(2020) 188 final, cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A188%3AFIN>.

<sup>16</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo, COM(2020) 187 final, cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A187%3AFIN>.

conseguire il pieno potenziale di tali strumenti<sup>17</sup>. Ciò è dovuto principalmente al loro recepimento incompleto. La maggior parte degli Stati membri non ha ancora recepito integralmente le norme minime concordate nella normativa dell'UE in materia di diritti delle vittime<sup>18</sup>. Le relazioni di attuazione indicano anche un'errata attuazione negli ordinamenti giuridici nazionali. La piena attuazione delle norme dell'UE impone che esistano strutture appropriate che forniscano servizi di assistenza generali e specialistici, nonché una protezione in linea con le esigenze individuali delle vittime. Tutti i soggetti che entrano in contatto con le vittime devono inoltre essere formati e pienamente consapevoli dei diritti delle vittime. È essenziale che tutti gli Stati membri attuino e applichino appieno le norme minime convenute. La Commissione si concentrerà sul garantire la corretta attuazione delle norme dell'UE mediante ulteriori azioni giuridiche, se necessario. Inoltre la Commissione promuoverà buone pratiche tanto su come conseguire l'attuazione delle norme minime concordate quanto su come andare oltre le stesse. **Se del caso, la Commissione proporrà di rafforzare ulteriormente le norme dell'UE in materia di diritti delle vittime.**

Diversi attori hanno presentato raccomandazioni su come migliorare la politica dell'UE in materia di diritti delle vittime. Nel preparare la presente strategia, la Commissione ha tenuto conto delle conclusioni del Consiglio sui diritti delle vittime<sup>19</sup> del dicembre del 2019, di uno studio del Parlamento europeo<sup>20</sup>, nonché delle raccomandazioni formulate in numerose relazioni, comprese quelle del consigliere speciale dell'ex presidente della Commissione Juncker sul risarcimento delle vittime<sup>21</sup>, quelle dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali<sup>22</sup> e quelle di Victim Support Europe<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Conclusioni analoghe possono essere tratte dalle relazioni sull'attuazione della direttiva sulla lotta contro l'abuso sessuale dei minori, COM(2016) 871 final e COM(2016) 872 final, e della direttiva sulla tratta di esseri umani, COM(2016) 722 final.

<sup>18</sup> La Commissione ha in corso 21 procedure di infrazione per recepimento incompleto della direttiva sui diritti delle vittime nei confronti di Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia, Ungheria.

<sup>19</sup> Conclusioni del Consiglio sui diritti delle vittime adottate il 3 dicembre 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2019/12/02-03/>.

<sup>20</sup> Parlamento europeo, *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*, [Il diritto processuale penale negli Stati membri dell'Unione europea – Un'analisi comparativa delle principali differenze selezionate e del loro impatto sullo sviluppo della legislazione dell'UE], agosto 2018, disponibile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2018\)604977](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_STU(2018)604977).

<sup>21</sup> Strengthening victims' rights: from compensation to reparation – For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025 [Rafforzamento dei diritti delle vittime: dal risarcimento alla riparazione – Per una nuova strategia dell'UE in materia di diritti delle vittime 2020-2025], relazione del consigliere speciale, J. Milquet, al presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strengthening\\_victims\\_rights\\_-\\_from\\_compensation\\_to\\_reparation\\_rev.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strengthening_victims_rights_-_from_compensation_to_reparation_rev.pdf).

<sup>22</sup> Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, quattro relazioni sulla giustizia per le vittime di reati violenti, aprile 2019, disponibili all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/victims-rights-standards-criminal-justice-justice-victims-violent-crime-part-i>.

<sup>23</sup> Victims Support Europe, *Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe (VOCIARE)*, ottobre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://victimsupport.eu/about-us/our-projects/vociare/>.

La presente strategia si basa su un approccio che prevede due assi di intervento: il **rafforzamento dei diritti delle vittime di reato** e la **collaborazione a sostegno dei diritti delle vittime**. È fondamentale rafforzare i diritti delle vittime di reato affinché queste possano denunciare i reati, partecipare ai procedimenti penali, chiedere un risarcimento e, in definitiva, riprendersi, per quanto possibile, dalle conseguenze di un reato<sup>24</sup>. Tali obiettivi ambiziosi possono essere conseguiti soltanto se la Commissione e tutti i soggetti pertinenti collaborano tra loro. Questo è il motivo per cui la presente strategia si concentra anche sul rafforzamento della cooperazione e del coordinamento.

La presente strategia contempla cinque priorità chiave: i) comunicazione efficace con le vittime e garanzia di un ambiente sicuro affinché le vittime possano denunciare i reati; ii) miglioramento dell'assistenza e della protezione delle vittime più vulnerabili; iii) agevolazione dell'accesso delle vittime al risarcimento; iv) rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra tutti i soggetti pertinenti; e v) rafforzamento della dimensione internazionale dei diritti delle vittime

## **RAFFORZAMENTO DEI DIRITTI DELLE VITTIME DI REATO**

### **1. Comunicazione efficace con le vittime e garanzia di un ambiente sicuro affinché le vittime possano denunciare i reati**

Una politica efficace di lotta alla criminalità richiede che le autorità nazionali garantiscano alle vittime un **ambiente sicuro nel quale denunciare i reati**. Un'assistenza e una protezione migliori delle vittime di reato si tradurranno in una maggiore sicurezza per tutti i cittadini dell'Unione europea.

**Troppo spesso le vittime non sono consapevoli dei propri diritti**<sup>25</sup>. Spesso le persone a contatto con le vittime (comprese le autorità di primo contatto), che dovrebbero informare le vittime sui loro diritti, non sono adeguatamente formate per farlo<sup>26</sup>. La mancata denuncia dei reati costituisce un ulteriore problema grave. La paura generata dall'autore del reato o dalle conseguenze negative derivanti dalla partecipazione al procedimento giudiziario spesso spinge la vittima a desistere dal denunciare un reato. Il numero dei casi denunciati di violenza sessuale e violenza di genere è ampiamente inferiore ai casi effettivi. Soltanto circa un terzo delle donne vittime di abusi fisici o sessuali, per lo più da

---

<sup>24</sup> La giustizia riparativa è importante in questo senso. La giustizia riparativa comprende una serie di servizi, ad esempio la mediazione vittima-autore del reato, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi (considerando 46 della direttiva sui diritti delle vittime).

<sup>25</sup> Cfr. in particolare la relazione VOciare preparata da Victim Support Europe, pag. 4 e pagg. da 24 a 30.

<sup>26</sup> Le quattro relazioni dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sui diritti delle vittime mostrano un livello insufficiente di formazione in materia di diritti delle vittime tra le persone che entrano in contatto con loro, compresa la polizia, e mettono in evidenza il ruolo importante delle facoltà di giurisprudenza nella formazione degli avvocati, cfr. ad esempio: relazione parte I, parere 2; relazione parte II, pareri 2 e 7; relazione parte III, pareri 2 e 4 (in relazione alla comprensione generale dei diritti delle vittime da parte dei professionisti legali). La relazione parte IV sottolinea la mancanza di comprensione da parte dei professionisti legali delle esigenze e dei diritti delle donne in quanto vittime di violenza da parte dei partner.

parte del partner o di parenti stretti, si mette in contatto con le autorità<sup>27</sup>. Nei casi di violenza di genere, occorre prestare la massima attenzione per evitare la vittimizzazione dei minori. Anche per un minore può essere difficile denunciare un reato. I minori diventano spesso vittime di reato nel contesto familiare o ad opera di persone dalle quali dipendono. È pertanto fondamentale garantire meccanismi di denuncia speciali per tali vittime. I professionisti che sono in contatto con loro (personale sanitario o insegnanti) dovrebbero essere formati per individuare i reati e farvi fronte in maniera appropriata.

È altresì importante che i professionisti comunichino con le vittime in modo adeguato alle esigenze specifiche di queste ultime, soprattutto in caso di vittime con disabilità. I professionisti che entrano in contatto con le vittime con disabilità dovrebbero essere formati a comunicare con loro in maniera tale da tenere conto di eventuali disabilità mentali o fisiche, quali problemi di udito o difficoltà di linguaggio. Occorre altresì garantire l'accessibilità ai locali da parte delle vittime con disabilità affinché possano denunciare i reati e partecipare ai procedimenti penali.

Inoltre le vittime di reato appartenenti a comunità o minoranze svantaggiate o vulnerabili possono avere scarsa fiducia nelle autorità pubbliche, circostanza questa che impedisce loro di denunciare i reati<sup>28</sup>. Le indagini dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali evidenziano un livello considerevole di omessa denuncia di reati basati sull'odio tra le comunità LGBTI+, di colore, musulmana ed ebraica<sup>29</sup>. Al fine di aumentare la denuncia di reati tra i membri di tali comunità, è fondamentale sviluppare la loro fiducia nei confronti delle autorità pubbliche, ad esempio rafforzando la cooperazione tra le autorità competenti e le comunità pertinenti<sup>30</sup>. È altrettanto importante

---

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-based-violence/ending-gender-based-violence\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_it).

<sup>28</sup> Cfr. la relazione del gruppo UE di esperti di alto livello della Commissione sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia e altre forme di intolleranza "*Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles*" [Garantire la giustizia, la protezione e l'assistenza alle vittime di reati basati sull'odio e dell'incitamento all'odio: 10 principi guida] (dicembre 2017) e la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali "*Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*" [Garantire la giustizia alle vittime di reati basati sull'odio: prospettive professionali] (aprile 2016).

<sup>29</sup> Una maggioranza (64 %) delle persone di colore vittime di violenza razzista, nonché (63 %) delle vittime di attacchi fisici razzisti da parte di agenti di polizia, non ha denunciato l'episodio più recente essendo convinta che denunciare l'accaduto non avrebbe cambiato nulla (34 %) oppure perché non aveva fiducia nella polizia o aveva paura della polizia (28 %) - cfr. "Essere di colore nell'UE", Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, novembre 2018. Quasi un partecipante su due tra i rispondenti musulmani all'indagine FRA MIDIS II 2017 non ha denunciato l'episodio più recente di molestie basate sull'odio essendo convinto del fatto che non sarebbe stata fornita alcuna risposta alle sue segnalazioni. Secondo l'indagine "UE-LGBTI II - A long way to go for LGBTI equality" (UE-LGBTI II - Un lungo cammino verso l'uguaglianza per la comunità LGBTI+), del 14 maggio 2020, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, un livello analogamente basso di denuncia dei reati si registra tra la comunità LGBTI+. Quattro europei ebrei su cinque (79 %) che hanno subito molestie antisemite non hanno mai denunciato l'episodio più grave. Quasi la metà (43 %) non ha denunciato l'accaduto non considerando l'episodio sufficientemente grave, mettendo in evidenza la normalizzazione degli abusi antisemiti quotidiani contro gli ebrei (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Indagine sulla discriminazione e sui reati basati sull'odio contro gli ebrei nell'UE).

<sup>30</sup> Cfr. ad esempio il gruppo irlandese per i servizi a favore delle vittime, che comprende rappresentanti della magistratura e dei servizi penitenziari e di libertà vigilata, avvocati, funzionari di polizia e operatori delle istituzioni sanitarie.

garantire una formazione specifica in merito alla non discriminazione per la polizia e altre persone che entrano in contatto con tali vittime<sup>31</sup>.

Una quota crescente della nostra vita si svolge online, una tendenza che è stata accentuata ulteriormente dalla pandemia di Covid-19. La criminalità informatica<sup>32</sup> può comprendere reati gravi contro persone, quali reati sessuali online (anche nei confronti di minori), furto di identità, reati online basati sull'odio e reati contro il patrimonio (quali la frode e la falsificazione di mezzi di pagamento diversi dai contanti). Non sempre le vittime della criminalità informatica trovano l'assistenza necessaria per porre rimedio al danno subito e spesso non denunciano il reato. In particolare i minori o le persone anziane potrebbero non disporre delle competenze digitali necessarie o della consapevolezza dei mezzi di ricorso a loro disposizione. La denuncia dei reati informatici dovrebbe essere ulteriormente agevolata e le vittime dovrebbero ricevere l'aiuto di cui necessitano<sup>33</sup>.

Sensibilizzare in merito ai diritti delle vittime è un aspetto indispensabile per creare un ambiente più sicuro per le vittime. Di conseguenza, nel contesto della presente strategia, la Commissione promuoverà una migliore comunicazione sui diritti e sulle esigenze delle vittime, avviando **una campagna di sensibilizzazione dell'UE sui diritti delle vittime** e promuovendo attività di formazione.

La campagna dell'UE si concentrerà sulla sensibilizzazione in merito ai diritti delle vittime in generale e promuoverà **un'assistenza e una protezione specialistiche a favore delle vittime con esigenze specifiche, quali le vittime di violenza di genere e di violenza domestica e le vittime di reati basati sull'odio**. La Commissione presterà particolare attenzione al coinvolgimento dei gruppi vulnerabili, delle comunità<sup>34</sup> emarginate o isolate che incontrano maggiori ostacoli o dispongono di possibilità limitate nell'accedere alla giustizia e all'assistenza. Particolare attenzione verrà inoltre prestata a metodi di comunicazione adeguati per garantire che la campagna raggiunga le vittime minorenni, le vittime anziane o le vittime con disabilità.

La Commissione si concentrerà anche su **attività di formazione** che raggiungano effettivamente i soggetti che entrano in contatto con le vittime, quali avvocati, pubblici ministeri, il personale giudiziario, il personale penitenziario e quello che si occupa di libertà vigilata. A tale riguardo, la Commissione rafforzerà la propria cooperazione con la

---

<sup>31</sup> La creazione dei cosiddetti "sportelli arcobaleno" presso le stazioni di polizia locali di alcuni Stati membri, ad esempio in Belgio, è un buon esempio di un approccio rispettoso nei confronti della comunità LGBTI+ da parte della polizia.

<sup>32</sup> Ai fini della presente strategia, con criminalità informatica o criminalità online si intende qualsiasi tipo di reato commesso online o ricorrendo all'uso di strumenti informatici od online.

<sup>33</sup> La Commissione collaborerà tra l'altro con gli Stati membri per garantire che le disposizioni pertinenti della direttiva relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti siano pienamente attuate e valuterà come sostenere ulteriori azioni contro le frodi online e il furto di identità, nonché l'assistenza a favore delle vittime. Per quanto concerne gli abusi sessuali sui minori commessi online, la Commissione continuerà a sostenere iniziative quali la rete finanziata dall'UE INHOPE (cfr. <https://www.inhope.org/EN>) che consente agli utenti di internet di segnalare tali contenuti in forma anonima.

<sup>34</sup> Ad esempio le minoranze etniche e religiose, le persone con disabilità o gli anziani.

rete europea di formazione giudiziaria (REFG)<sup>35</sup>. La Commissione promuoverà inoltre una migliore comprensione dei diritti delle vittime e metodi migliori di comunicazione con le vittime tra le autorità di contrasto con l'assistenza dell'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL)<sup>36</sup>. Al fine di rispondere alle esigenze specifiche delle vittime della criminalità informatica, la Commissione continuerà inoltre a sostenere il Gruppo europeo di formazione e istruzione in materia di criminalità informatica (ECTEG)<sup>37</sup>.

I servizi di giustizia riparativa offrono alle vittime un ambiente sicuro per far sentire la propria voce e ne sostengono il processo di guarigione. La direttiva sui diritti delle vittime prevede che tali servizi pongano al centro gli interessi e le esigenze della vittima<sup>38</sup>. Occorre mettere in atto garanzie per assicurare che la vittima non sia ulteriormente vittimizzata durante il processo. Nella pratica, tra professionisti e vittime si registra una mancanza di conoscenze in materia di servizi di giustizia riparativa<sup>39</sup>. È pertanto fondamentale che gli Stati membri assicurino un'elevata qualità nell'erogazione di servizi di giustizia riparativa e provvedano alla formazione di coloro che operano in tale contesto. I potenziali benefici di tali servizi dipendono dalla disponibilità, dall'accessibilità e dalla qualità dei servizi di giustizia riparativa offerti negli Stati membri.

La Commissione, insieme agli Stati membri, continuerà a migliorare la qualità e l'affidabilità delle informazioni sui diritti delle vittime riportate sul **portale europeo della giustizia elettronica**<sup>40</sup> e promuoverà quest'ultimo tra una vasta gamma di potenziali utenti finali. Tra questi ultimi si annoverano le vittime, le organizzazioni di assistenza alle vittime e le autorità nazionali (comprese le autorità consolari e la polizia). Per diffondere le informazioni sui diritti delle vittime, la Commissione migliorerà inoltre l'accesso alle informazioni raccolte nel contesto di progetti pertinenti finanziati dall'UE<sup>41</sup> e metterà a disposizione una banca dati esaustiva di tali progetti sul sito web Europa.

Non è possibile conseguire un'assistenza e una protezione efficienti delle vittime di reato senza la collaborazione delle autorità nazionali e delle organizzazioni di assistenza alle vittime. A questo proposito, la Commissione promuoverà la formazione reciproca<sup>42</sup> e lo scambio di buone pratiche tra le autorità nazionali e le organizzazioni di assistenza alle

---

<sup>35</sup> <http://www.ejtn.eu/>.

<sup>36</sup> <https://www.cepola.europa.eu/>.

<sup>37</sup> <https://www.ecteg.eu/>.

<sup>38</sup> Cfr. articolo 12 e considerando 46 della direttiva sui diritti delle vittime.

<sup>39</sup> Relazione VOIARE preparata da Victim Support Europe.

<sup>40</sup> [https://beta.e-justice.europa.eu/65/IT/victims\\_of\\_crime](https://beta.e-justice.europa.eu/65/IT/victims_of_crime).

<sup>41</sup> I progetti pertinenti finanziati nel quadro del programma "Giustizia" 2014-2020, del programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" 2014-2020 e dei loro successori nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 [https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm).

<sup>42</sup> Le attività di formazione reciproca comportano la partecipazione delle autorità nazionali pertinenti e delle organizzazioni di assistenza alle vittime.

vittime<sup>43</sup>. Per il **nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027**, la Commissione ha proposto di continuare a finanziare le organizzazioni di assistenza alle vittime affinché possano contribuire alla corretta attuazione delle norme dell'UE in materia di diritti delle vittime<sup>44</sup>. Inoltre, nel contesto del nuovo quadro finanziario pluriennale, la Commissione promuoverà l'integrazione di misure sui diritti delle vittime nel contesto dei programmi di finanziamento dell'UE per politiche quali la sicurezza<sup>45</sup>, la salute e l'istruzione. Tale approccio incrementerà la consapevolezza in merito ai diritti delle vittime e aumenterà le possibilità di finanziamento per i progetti che adottano un approccio olistico ai diritti delle vittime.

La Commissione **continuerà a monitorare l'attuazione delle norme dell'UE pertinenti**, comprese le disposizioni della direttiva sui diritti delle vittime concernenti i diritti delle vittime all'informazione, compreso quello alla comunicazione in un linguaggio semplice ed accessibile, all'assistenza e alla protezione in funzione delle esigenze individuali e all'erogazione di attività di formazione. Come dimostrato dalla relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva sui diritti delle vittime, la maggior parte degli Stati membri continua ad avere problemi con il recepimento completo/corretto e/o l'attuazione pratica di tali disposizioni fondamentali della direttiva.

***Azioni chiave per la Commissione europea:***

- **lanciare una campagna dell'UE a sostegno della sensibilizzazione sui diritti delle vittime e della promozione di un'assistenza e una protezione specialistiche a favore delle vittime con esigenze specifiche;**
- **promuovere attività di formazione per le autorità giudiziarie e di contrasto;**
- **mettere a disposizione finanziamenti dell'UE a favore di organizzazioni nazionali di assistenza alle vittime e delle organizzazioni pertinenti basate sulle comunità, con l'obiettivo di fornire informazioni, assistenza e protezione alle vittime e di promuovere i servizi di giustizia riparativa.**

***Azioni chiave per gli Stati membri:***

- **garantire la piena e corretta attuazione della direttiva sui diritti delle vittime e di altre norme dell'UE in materia di vittime di reati specifici, in particolare per quanto riguarda le disposizioni sull'accesso da parte delle vittime a informazioni, assistenza e protezione;**
- **lanciare campagne di sensibilizzazione nazionali sui diritti delle vittime e sull'assistenza a favore delle vittime con esigenze specifiche;**

<sup>43</sup> Ad esempio, lo scambio di buone pratiche per sostenere le vittime della violenza di genere sarà organizzato tramite il programma dell'UE di apprendimento reciproco in materia di parità di genere.

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/1\\_en\\_act\\_part1\\_v9.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf).

<sup>45</sup> Un esempio di una tale azione già in corso è il fatto che la denuncia di reati online sarà oggetto dei futuri finanziamenti per il contrasto della criminalità informatica nel quadro del programma di lavoro annuale del Fondo Sicurezza interna – Polizia per il 2020.

- sostenere la società civile nel rafforzamento dei diritti delle vittime, anche grazie ai finanziamenti dell'UE disponibili.

*Azioni chiave per le altre parti interessate:*

**organizzazioni di assistenza alle vittime:**

- instaurare un dialogo con le autorità nazionali, comprese le autorità giudiziarie e di contrasto, e partecipare ad attività di formazione reciproca.

## 2. Migliorare l'assistenza e la protezione delle vittime più vulnerabili

Tutte le vittime di reato sono vulnerabili, ma alcune, per le loro caratteristiche personali, la natura del reato subito o le circostanze personali, lo sono più di altre.

La vulnerabilità di talune vittime può peggiorare in circostanze specifiche. Durante le misure di confinamento legate alla pandemia di Covid-19, le **vittime di violenza domestica**<sup>46</sup> sono maggiormente esposte alla violenza (in quanto sono confinate sotto lo stesso tetto con gli autori del reato stesso) e il loro accesso all'assistenza e alla protezione è limitato<sup>47</sup>.

Le misure nazionali di assistenza<sup>48</sup> e protezione devono essere efficaci per tutte le vittime e in ogni momento. Per le vittime di violenza domestica, ciò significa che anche durante una crisi dovrebbero essere disponibili rifugi, linee telefoniche di assistenza e sostegno psicologico. Al fine di garantire l'assistenza e la protezione a tutte le vittime durante la crisi, comprese le vittime di violenza domestica, le misure di assistenza a loro favore dovrebbero essere integrate nei sistemi nazionali di emergenza per la pandemia. Ciò è possibile ad esempio dichiarando essenziali i servizi di assistenza alle vittime<sup>49</sup>.

La maggior parte degli Stati membri ha adottato misure speciali di assistenza e protezione delle vittime di reato durante la pandemia di Covid-19 e misure di confinamento collegate. In particolare è fondamentale garantire un accesso efficace ai servizi di

---

<sup>46</sup> La violenza domestica è una violenza compiuta nel contesto di una relazione stretta quando l'autore del reato condivide la medesima abitazione con la vittima. Ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime, una violenza nelle relazioni strette è quella commessa da una persona che è l'attuale o l'ex coniuge o partner della vittima ovvero da un altro membro della sua famiglia, a prescindere dal fatto che l'autore del reato conviva o abbia convissuto con la vittima (cfr. considerando 18 della direttiva sui diritti delle vittime). Colpisce maggiormente le donne e i minori.

<sup>47</sup> Cfr. ad esempio il parere dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere <https://eige.europa.eu/news/coronavirus-puts-women-frontline> e il Bollettino 1 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali "Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications [Pandemia di coronavirus nell'UE - Diritti fondamentali] <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1#TabPubOverview0>.

<sup>48</sup> Informazioni sui servizi di assistenza più vicini rivolti alle vittime di violenza domestica sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.wave-network.org/find-help/>.

<sup>49</sup> Il riconoscimento di un servizio come servizio essenziale ne garantisce il funzionamento durante una crisi. I servizi di assistenza alle vittime hanno continuato a funzionare durante la pandemia di Covid-19 nella maggior parte degli Stati membri che hanno fornito dati su questo tema alla Commissione e alla rete europea sui diritti delle vittime. Taluni Stati membri, tra i quali Spagna e Portogallo, hanno dichiarato i loro servizi di assistenza alle vittime come servizi essenziali. Cfr. portale europeo della giustizia elettronica.

assistenza in rete e non in rete, compreso il sostegno psicologico e altri servizi sociali. Le vittime di violenza domestica, in particolare, dovrebbero avere accesso a rifugi, sostegno psicologico, sostegno per il trauma subito e consulenza. Le autorità nazionali di contrasto dovrebbero inoltre prestare particolare attenzione ai nuovi casi di violenza domestica e a quelli registrati. È inoltre fondamentale garantire la protezione fisica delle vittime. La Commissione ha promosso lo scambio di buone pratiche sui mezzi ottimali per garantire l'accesso da parte delle vittime all'assistenza e alla protezione durante la pandemia di Covid-19, collaborando con le autorità nazionali e la società civile.

La Commissione trarrà conclusioni dalle conseguenze della pandemia di Covid-19 per le vittime di reato al fine di **sviluppare una resilienza migliore delle strutture di assistenza alle vittime all'interno delle nostre società**. In particolare, la Commissione trarrà spunto dalle buone pratiche sui diritti delle vittime raccolte durante la pandemia di Covid-19<sup>50</sup> e promuoverà azioni quali il riconoscimento dei servizi di assistenza alle vittime come servizi essenziali, lo sviluppo di servizi di assistenza online e l'inclusione della società civile nell'assistenza e nella protezione delle vittime.

Le norme dell'UE in materia di diritti delle vittime<sup>51</sup> impongono agli Stati membri di garantire che tutte le vittime di reato abbiano accesso a servizi specializzati di assistenza riservati e gratuiti nonché di rispondere alle esigenze individuali delle vittime. A norma della direttiva sui diritti delle vittime, i servizi generali di assistenza dovrebbero fornire informazioni, consulenza, sostegno emotivo e psicologico e rinviare a servizi di assistenza medica. Inoltre tali servizi dovrebbero proteggere la vita privata delle vittime e delle loro famiglie. Tutte le vittime con esigenze specifiche dovrebbero avere accesso a servizi di sostegno specializzati basati su un approccio integrato e mirato, che tenga conto delle esigenze specifiche delle vittime, della gravità del danno subito, del rapporto tra la vittima e l'autore del reato e della situazione delle vittime nel loro contesto sociale più ampio.

La direttiva sui diritti delle vittime prevede inoltre che tutte le vittime abbiano accesso a protezione in base alle loro esigenze individuali. Occorre prestare particolare attenzione alle vittime con esigenze specifiche di protezione contro i rischi di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni.

Spesso le **vittime di violenza di genere**<sup>52</sup> sono soggette a ripercussioni notevoli in ragione della natura, delle circostanze e delle conseguenze delle diverse forme di reato, tra cui la violenza domestica, la violenza sessuale e/o la tratta di esseri umani. L'entità della violenza di genere nell'UE è allarmante: una donna su tre (33 %) ha subito una

---

<sup>50</sup> Cfr. la selezione di buone pratiche in materia di diritti delle vittime durante la pandemia di Covid-19 pubblicate dalla Commissione sul portale europeo della giustizia elettronica:

[https://e-justice.europa.eu/content\\_impact\\_of\\_the\\_covid19\\_virus\\_on\\_the\\_justice\\_field-37147-it.do](https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_the_covid19_virus_on_the_justice_field-37147-it.do).

<sup>51</sup> Cfr. in particolare gli articoli 8 e 9 della direttiva sui diritti delle vittime e le disposizioni pertinenti della normativa settoriale, quali l'articolo 23 della direttiva sulla lotta contro il terrorismo.

<sup>52</sup> Ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime (considerando 17), per violenza di genere si intende "la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere".

violenza fisica e/o sessuale da quando ha compiuto i 15 anni di età<sup>53</sup>. Nel quadro della **strategia per la parità di genere 2020-2025**<sup>54</sup>, la Commissione sta lavorando per porre fine alla violenza di genere perpetrata contro donne e ragazze. Le azioni comprendono l'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul o misure legislative alternative che conseguano il medesimo obiettivo. La Commissione lancerà altresì una **rete dell'UE sulla prevenzione della violenza di genere e della violenza domestica** e adotterà provvedimenti **per proteggere la sicurezza delle vittime di reati informatici basati sul genere** in particolare agevolando lo sviluppo di un quadro di cooperazione tra le piattaforme internet e altre parti interessate.

La Commissione si concentrerà sul **rafforzamento della protezione fisica delle vittime**. In particolare la Commissione continuerà a promuovere il ricorso agli **ordini di protezione europei** per le persone bisognose di protezione che viaggiano o si trasferiscono in un altro paese dell'UE. Il numero di ordini di protezione europei emessi ed eseguiti nell'Unione europea è estremamente esiguo<sup>55</sup>. Tra i motivi alla base di tale situazione figurano la scarsa conoscenza della disponibilità delle misure di protezione negli Stati membri, la loro ampia varietà e la loro complessità e inefficienza.

L'efficacia di tali ordini di protezione europei dipende di fatto dalle sottostanti misure nazionali di protezione fisica delle vittime. Attualmente le misure nazionali sono insufficienti e le vittime non sono ancora sicure nemmeno se oggetto di ordini di protezione<sup>56</sup>. In particolare, le esigenze specifiche delle donne che chiedono un ordine di protezione nazionale o europeo non sono sufficientemente prese in considerazione e riflesse nelle misure nazionali di protezione fisica<sup>57</sup>. Le norme dell'UE non armonizzano la natura delle misure di protezione nazionali né le procedure previste dal diritto nazionale per garantire la protezione fisica delle vittime. La direttiva sui diritti delle vittime (articolo 18) prevede misure volte a fornire assistenza emotiva o psicologica e protezione alle vittime, ma le procedure per la protezione fisica delle vittime e dei loro familiari rispetto ad ulteriori violenze sono lasciate al diritto nazionale. Questo è il motivo

---

<sup>53</sup> FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*, [Violenza contro le donne: un'indagine a livello dell'UE. Risultati principali], Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, COM(2020) 152 final cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN>.

<sup>55</sup> La relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva sull'ordine di protezione europeo, di cui sopra, indica che, secondo le informazioni a disposizione della Commissione, sono stati emessi soltanto 37 ordini di protezione europei e soltanto 15 sono stati eseguiti nel periodo 2015-2018 (le date entro le quali gli Stati membri hanno informato la Commissione in merito ai loro dati).

<sup>56</sup> Cfr. relazione del Parlamento europeo sull'attuazione della direttiva sull'ordine di protezione europeo.

<sup>57</sup> Cfr. in particolare la relazione SnAP in materia di ordini di protezione e vittime di violenza domestica cofinanziata dal programma cofinanziato dal programma Daphne (2016); tale relazione dimostra che le esigenze specifiche delle donne che presentano domanda per ottenere ordini di protezione sono spesso trascurate dalle autorità nazionali pertinenti. Lo stesso studio evidenzia gravi incoerenze nel processo decisionale adottato dalle magistrature nazionali per quanto riguarda le modalità di applicazione degli ordini di protezione. [http://snap-eu.org/report/International\\_Report.pdf](http://snap-eu.org/report/International_Report.pdf).

per cui la Commissione prenderà in considerazione la possibilità di rafforzare ulteriormente la protezione delle vittime introducendo **norme minime in materia di protezione fisica delle vittime**, tra cui condizioni minime per la disposizione delle misure di protezione e le relative modalità (ad esempio gli ordini di protezione e di restrizione)<sup>58</sup>. Inoltre la Commissione continuerà a promuovere l'applicazione efficace degli ordini di protezione nazionali ed europei fornendo possibilità di finanziamento nel contesto del programma Giustizia, sensibilizzando l'opinione pubblica e sottolineando la necessità di formare i professionisti in merito alla disponibilità dell'ordine di protezione europeo.

La Commissione incoraggerà altresì gli Stati membri a creare **case-famiglia** che forniscano un'assistenza mirata e integrata alle vittime della violenza di genere<sup>59</sup>, promuovendone la creazione attraverso la campagna dell'UE sui diritti delle vittime, i finanziamenti dell'UE disponibili e i contatti con le parti interessate pertinenti.

Per quanto riguarda le vittime che necessitano di un'assistenza e di una protezione mirate e integrate, è fondamentale menzionare le **vittime minorenni**. La Commissione continuerà ad applicare le norme dell'UE nel quadro della direttiva sui diritti delle vittime specificamente destinate ai minori, in linea con il principio generale secondo il quale, se una vittima è un minore, l'interesse superiore del minore costituisce la preoccupazione principale<sup>60</sup>. La Commissione sta inoltre rafforzando il monitoraggio dei sistemi giuridici nazionali in relazione alla loro facilità d'uso da parte dei minori. Nel 2021 la Commissione intende adottare una **strategia completa sui diritti dei minori**<sup>61</sup> che conterrà azioni mirate per le vittime di reato minorenni, quali la promozione continua delle case di accoglienza per minori<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda le vittime minorenni di abusi sessuali, **nel 2020** la Commissione intende adottare una specifica **strategia per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali sui minori**. Tale strategia comprenderà azioni volte ad assistere e proteggere le vittime minorenni di abusi sessuali. La Commissione rafforzerà la cooperazione tra le

---

<sup>58</sup> In linea con la direttiva 2011/99/UE, il diritto nazionale che disciplina le misure di protezione può imporre alle persone che determinano il pericolo il divieto di frequentare determinati luoghi, il divieto o la regolamentazione dei contatti o il divieto o la regolamentazione dell'avvicinamento alla persona protetta entro un perimetro definito.

<sup>59</sup> Quello della casa-famiglia è un modello di luogo sicuro per le vittime di violenza domestica, nel quale le vittime che convivono con l'autore del reato lo possono denunciare e ricevere sostegno psicologico e consulenza.

<sup>60</sup> Tali misure specifiche comprendono la fornitura di informazioni per i minori, udienze a misura di minore e protezione specifica per i minori.

<sup>61</sup> Lettera di incarico di Dubravka Šuica, vicepresidente designata per la Democrazia e la demografia, 1° dicembre 2019, disponibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-dubravka-suica\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf).

<sup>62</sup> Una casa di accoglienza per minori, come ad esempio quella del modello scandinavo di Barnahus, che attualmente si sta diffondendo in tutti i paesi dell'Unione europea e a livello internazionale, è un centro a misura di minore, interdisciplinare e pluriagenzia dedicato alle vittime e ai testimoni minorenni presso il quale i minori possono essere escussi e visitati sotto il profilo medico per finalità forensi, valutati in maniera esauriente e ricevere tutti i servizi terapeutici pertinenti erogati da professionisti adeguati.

forze dell'ordine, la rete di linee telefoniche dirette INHOPE e il settore. La Commissione esaminerà gli ultimi sviluppi tecnologici per un rilevamento e una rimozione più rapidi del materiale online in materia di abusi sessuali sui minori.

Un altro gruppo di vittime particolarmente vulnerabili che necessitano di assistenza specialistica e integrata sono le **vittime del terrorismo**. Gli attacchi terroristici non sono diretti esclusivamente contro singoli individui, ma anche contro Stati e contro le nostre società libere e aperte senza frontiere. Gli Stati membri devono essere all'altezza della loro responsabilità e assicurare l'assistenza, la protezione e il riconoscimento necessari. Spesso gli attacchi terroristici colpiscono destinazioni turistiche o snodi frequentati da viaggiatori, coinvolgendo così in particolar modo vittime transfrontaliere. Di conseguenza, nell'esercizio dei loro diritti, è particolarmente probabile che le vittime del terrorismo si trovino ad affrontare le sfide poste dalle situazioni transfrontaliere. Al fine di promuovere un'assistenza integrata alle vittime del terrorismo in tutti gli Stati membri dell'UE, nel gennaio del 2020 la Commissione ha lanciato il **Centro UE di competenze per le vittime del terrorismo** come progetto pilota biennale<sup>63</sup>. Tale Centro dell'UE fornirà, tra l'altro, orientamenti e attività di formazione sui diritti e sulle esigenze delle vittime che si baseranno sulle migliori pratiche degli Stati membri interessati. La Commissione garantirà il buon funzionamento di tale progetto pilota e valuterà la necessità di proseguirlo entro la fine del 2021<sup>64</sup>.

Nonostante gli sforzi degli Stati membri dell'UE, i **reati basati sull'odio** stanno aumentando nell'Unione<sup>65</sup>. Stanno aumentando le preoccupazioni che vedono organizzazioni della società civile, attivisti e politici diventare bersagli di reati basati sull'odio. Fornire sostegno alle vittime di tali reati è fondamentale per consentire e rafforzare il dialogo democratico. I reati basati sull'odio incidono inoltre in maniera sproporzionata su determinate comunità quali quelle di ebrei, Rom, musulmani, persone di origine africana, migranti e quella LGBTI+, in particolare coloro che vengono presi di mira per molteplici ragioni.

In relazione ai diritti delle vittime, le **iniziative della Commissione contro il razzismo e la xenofobia** mirano a promuovere la denuncia dei reati basati sull'odio, il miglioramento dell'accuratezza delle indagini sulle motivazioni basate su pregiudizi e l'assistenza alle vittime del razzismo e della xenofobia. La Commissione continuerà ad attuare i principi guida adottati di recente per garantire la giustizia, la protezione e l'assistenza a favore delle vittime di reati basati sull'odio e dell'incitamento all'odio<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_it).

<sup>64</sup> Sulla base della sua analisi e alla luce dei finanziamenti disponibili, la Commissione deciderà se continuare a portare avanti le attività del Centro dell'UE dopo il 2021.

<sup>65</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet\\_hatecrime\\_en\\_final\\_0.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_en_final_0.pdf).

<sup>66</sup> Nel 2019 il gruppo di esperti di alto livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia e altre forme di intolleranza ha convenuto di creare tre gruppi di lavoro con il sostegno dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, dell'Agenzia dell'Unione

La Commissione continuerà inoltre a sostenere gli Stati membri nel processo di elaborazione di strategie nazionali in materia di lotta contro l'antisemitismo con l'obiettivo di emancipare e proteggere le vittime di reati basati sull'odio antisemita<sup>67</sup>. Inoltre le azioni in materia di diritti delle vittime saranno coordinate con attività nel quadro dell'imminente iniziativa per l'uguaglianza e l'inclusione dei Rom e la prossima **strategia per la parità LGBTI+**.

La Commissione promuoverà inoltre un'assistenza mirata e integrata a favore delle vittime di reati basati sull'odio che comprenderà una stretta cooperazione con le comunità pertinenti. A questo proposito, la Commissione continuerà a collaborare con i due gruppi di lavoro<sup>68</sup> recentemente istituiti per migliorare l'assistenza fornita alle vittime ed erogare formazione ai funzionari di polizia. La Commissione presterà inoltre particolare attenzione al sostegno e alla protezione delle vittime appartenenti a gruppi etnici e a minoranze particolarmente esposte a reati e/o che necessitano di assistenza e protezione speciali.

Le **persone con disabilità** sono spesso vittime di reati basati sull'odio e di diverse forme di abusi<sup>69</sup>. Inoltre il loro accesso alla giustizia può essere più difficile se vengono private della loro capacità di agire. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>70</sup> impone agli Stati parti di adottare tutte le misure appropriate per promuovere la ripresa fisica, cognitiva e psicologica, la riabilitazione e il reinserimento sociale delle persone con disabilità che sono state vittima di qualsiasi forma di sfruttamento, violenza o abuso. A tale riguardo le azioni intraprese nel contesto della presente strategia saranno in linea con le disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>71</sup>.

---

europea per la formazione delle autorità di contrasto e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali al fine di assistere le autorità nazionali nella creazione di servizi efficaci e adeguati di assistenza alle vittime di reati basati sull'odio, nonché una strategia mirata di formazione per le autorità di contrasto e la registrazione, la raccolta dei dati e la promozione di segnalazioni da parte delle vittime di reati basati sull'odio. Per maggiori informazioni cfr.: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=48874](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874).

<sup>67</sup> Cfr. il nuovo gruppo di lavoro della Commissione sulla lotta contro l'antisemitismo volta ad attuare la dichiarazione del Consiglio relativa alla lotta contro l'antisemitismo e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa (6 dicembre 2018).

<sup>68</sup> Nel 2019 il gruppo di esperti di alto livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia e altre forme di intolleranza ha convenuto di creare due gruppi di lavoro supplementari per assistere le autorità nazionali quando si tratta di formazione rivolta alle autorità di contrasto in materia di vittime di reati basati sull'odio (gruppo guidato dall'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto, CEPOL) e di assistenza alle vittime di reati basati sull'odio (gruppo guidato dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, ODIHR).

<sup>69</sup> Il Parlamento europeo ha ad esempio sottolineato che le donne con disabilità sono da due a cinque volte maggiormente esposte alla violenza rispetto ad altre donne e che il 34 % delle donne con problemi di salute o disabilità ha subito violenza fisica o sessuale da un partner nel corso della propria vita; Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne con disabilità [2018/2685 (RSP)].

<sup>70</sup> <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html#Fulltext>.

<sup>71</sup> In particolare, l'articolo 6 sulle donne con disabilità, l'articolo 9 sull'accessibilità, l'articolo 12 sulla parità di riconoscimento di fronte alla legge e l'articolo 13 sull'accesso alla giustizia.

Le **persone anziane**, in ragione della loro mobilità limitata, del loro stato generale di salute<sup>72</sup> oppure di dipendenze da altri (compresi i familiari o il personale presso case di cura e di riposo) possono inoltre essere maggiormente vulnerabili a diventare vittime di diverse forme di reati. È quindi fondamentale garantire che siano predisposte un'assistenza e una protezione specialistiche che rispondano alle esigenze specifiche degli anziani.

Si dovrebbe prestare particolare attenzione anche alle vittime della **criminalità organizzata**. La tratta di esseri umani è una forma particolare di criminalità organizzata che ha effetti devastanti sulle vittime in ragione della natura, delle circostanze, della durata e delle conseguenze di tale reato. Le **vittime della tratta di esseri umani** necessitano di assistenza, sostegno e protezione speciali. Nell'UE quasi la metà delle vittime registrate della tratta di esseri umani è costituita da cittadini dell'UE, la maggior parte delle vittime è rappresentata da donne e ragazze, oggetto di tratta principalmente a fini di sfruttamento sessuale. L'UE affronta la tratta di esseri umani in maniera organica attraverso il coordinamento in tutti i settori pertinenti e uno sforzo congiunto con le parti interessate<sup>73</sup>. In particolare, la Commissione sta lavorando a un nuovo approccio strategico per l'eradicazione della tratta di esseri umani nel contesto della strategia dell'Unione in materia di sicurezza. Le azioni a sostegno dell'eradicazione della tratta di esseri umani saranno ulteriormente sviluppate nel contesto delle iniziative di imminente adozione volte a contrastare la criminalità organizzata.

La **criminalità ambientale** ha ripercussioni sull'intera società e può avere effetti particolarmente negativi sulle singole persone. Può incidere sulla salute personale e sui mezzi di sussistenza nonché determinare valori più bassi per le proprietà immobiliari. Le vittime della criminalità ambientale possono essere particolarmente sensibili alla vittimizzazione secondaria, alle intimidazioni e alle ritorsioni, in particolare se la criminalità ambientale è una forma di criminalità organizzata. Tali vittime dovrebbero avere accesso ad assistenza e protezione specialistiche.

Anche i **migranti irregolari diventati vittime di reato** si trovano spesso in una situazione di vulnerabilità e possono incontrare difficoltà ad accedere alla giustizia<sup>74</sup>. Se denunciano un reato alla polizia, può essere ordinato loro di ritornare nel loro paese

---

<sup>72</sup> Il 49 % delle persone di età pari o superiore a 65 anni percepisce di avere una disabilità o una limitazione permanente allo svolgimento delle proprie attività; statistiche Eurostat sulle limitazioni permanenti percepite nello svolgimento delle attività abituali a causa di problemi di salute, in base a sesso, età e reddito.

<sup>73</sup> Per quanto concerne il quadro giuridico e politico globale dell'UE in materia di tratta di esseri umani, che è incentrato sulle vittime e sulla specificità di genere e sensibile ai minori, consultare il seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4598\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4598_en).

<sup>74</sup> Cfr. ad esempio il progetto COMPAS (il Centro sulla migrazione, la politica e la società) dell'Università di Oxford in materia di "*Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular status in the US and Europe*" [Denuncia sicura di reati da parte di vittime e testimoni con uno stato di residenza irregolare negli Stati Uniti ed in Europa], pubblicato nel 2019 oppure i risultati del progetto realizzato da *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* sul tema "Giustizia non sicura? – permessi di soggiorno per le vittime di reato in Europa".

d'origine<sup>75</sup>. Ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime, tali diritti si applicano alle vittime in maniera non discriminatoria, indipendentemente dal loro stato di vittima<sup>76</sup>. Ciò vale anche per i minori non accompagnati. Nel quadro della presente strategia, la Commissione valuterà gli strumenti giuridici e pratici a livello dell'UE per migliorare la denuncia dei reati e l'accesso a servizi di assistenza da parte delle vittime che sono migranti, indipendentemente dal loro status di soggiorno. In particolare la Commissione promuoverà lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri con l'obiettivo di scollegare la denuncia di reati dalla procedura di rimpatrio, senza compromettere l'efficacia di tali procedure.

Un altro gruppo di vittime in una situazione di particolare vulnerabilità è costituito dalle **vittime di reati commessi in carcere**. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, ogni anno il 25 % dei carcerati è vittima di violenze<sup>77</sup>. Il loro accesso alla giustizia è spesso limitato. Sono isolati, stigmatizzati e hanno un accesso limitato alle informazioni<sup>78</sup>. Nel quadro della presente strategia, la Commissione esaminerà i mezzi per fornire un'assistenza e una protezione efficaci delle vittime in stato di detenzione, quali protocolli per la protezione delle vittime in carcere e l'istituzione di organismi indipendenti nel settore penitenziario per indagare sui reati commessi durante lo stato di detenzione. La Commissione promuoverà inoltre la formazione del personale penitenziario nel quadro della prossima strategia per la formazione giudiziaria europea.

Un'assistenza mirata e integrata alle vittime più vulnerabili, basata su un approccio olistico e pluriagenzia, richiede una stretta cooperazione delle autorità con le organizzazioni pertinenti e le comunità etniche, religiose e di altre minoranze. Nel quadro della presente strategia la Commissione presterà particolare attenzione alla promozione di tali sinergie. La responsabilità principale spetta tuttavia agli Stati membri i quali dovrebbero creare le strutture pertinenti e facilitare le necessarie sinergie tra le autorità e la società civile. Altri attori sono altresì invitati a rafforzare le loro attività al fine di assistere e proteggere le vittime più vulnerabili.

---

<sup>75</sup> A norma della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98), in linea di principio, gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. Le vittime di talune categorie di reati, quali un grave sfruttamento del lavoro, possono vedersi concedere caso per caso permessi di durata limitata - cfr. direttiva 2009/52/CE ("direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro").

<sup>76</sup> La relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2019) intitolata *Migration: Key fundamental rights concerns* [Migrazione: preoccupazioni principali in merito ai diritti fondamentali] mette in evidenza come tra le vittime che sono migranti si registrino bassi tassi di denuncia di reati su ampia scala. Come evidenziato da ricerche condotte dalla rete europea contro il razzismo, i migranti intervistati in 24 paesi hanno espresso il timore che la segnalazione di reati influisca negativamente sull'esito del loro caso di immigrazione.

<sup>77</sup> Organizzazione mondiale della sanità (2014), pagg. da 19 a 21 per le definizioni di violenza in carcere. La relazione è disponibile all'indirizzo: [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf).

<sup>78</sup> Per un'analisi più dettagliata si veda in particolare il documento "*Rights behind bars – Access to justice for victims of violent crime suffered in pre-trial or immigration detention*" [Diritti in stato di detenzione – Accesso alla giustizia per le vittime di reati violenti subiti durante la custodia cautelare o durante il trattenimento di migranti], preparato da Fair Trials, pubblicato nel 2019, <https://www.fairtrials.org/publication/rights-behind-bars>.

*Azioni chiave per la Commissione europea:*

- promuovere azioni che traggano insegnamenti dalla pandemia di Covid-19, quali i servizi di assistenza online e il riconoscimento dei servizi di assistenza alle vittime come servizi essenziali;
- promuovere un'assistenza integrata e mirata alle vittime con esigenze speciali, quali le vittime minorenni, quelle di violenza di genere o domestica, le vittime di reati basati sull'odio razzista e xenofobo, le vittime LGBTI+ di reati basati sull'odio, le vittime anziane e le vittime con disabilità, attraverso le possibilità di finanziamento dell'UE e la campagna di sensibilizzazione dell'UE sui diritti delle vittime;
- adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul o adozione di misure alternative che conseguano il medesimo obiettivo;
- valutare l'introduzione di norme minime in materia di protezione fisica delle vittime, tra cui condizioni minime per la disposizione delle misure di protezione e le relative modalità, e, se necessario, presentare proposte legislative entro il 2022;
- attuare i principi guida adottati di recente per garantire la protezione e l'assistenza a favore delle vittime di reati basati sull'odio e dell'incitamento all'odio;
- facilitare la cooperazione tra gli Stati membri per migliorare l'assistenza alle vittime del terrorismo, in particolare nei casi transfrontalieri, attraverso il progetto pilota del Centro UE di competenza per le vittime del terrorismo;
- valutare strumenti a livello dell'UE per consentire la denuncia dei reati da parte delle vittime migranti, indipendentemente dal loro status di soggiorno, e da parte delle vittime in stato di detenzione e, se del caso, presentare proposte legislative entro il 2022.

*Azioni chiave per gli Stati membri:*

- traendo insegnamenti dalla pandemia di Covid-19, intraprendere azioni per garantire che le vittime di violenza di genere e domestica abbiano accesso all'assistenza e alla protezione integrate nelle misure di emergenza nazionali contro la pandemia, tra cui l'accesso continuo a rifugi e a linee telefoniche di assistenza, e rafforzare l'inclusione della società civile nell'assistenza e protezione a favore delle vittime;
- istituire servizi di assistenza specialistica integrati e mirati a favore delle vittime più vulnerabili, tra cui case di accoglienza per minori, case-famiglia, case sicure per i membri della comunità LGBTI+, servizi e luoghi di riferimento inclusivi e accessibili per le persone con disabilità nonché organismi indipendenti nel settore penitenziario che indagano sui reati commessi in carcere;
- intraprendere azioni per garantire che tutte le vittime, comprese le vittime migranti, abbiano accesso alla giustizia, indipendentemente dal loro status di soggiorno;
- intraprendere azioni destinate a garantire che le vittime minorenni abbiano accesso a una giustizia a misura di minore;

- scambiare le migliori pratiche tra gli Stati membri dell'UE in materia di assistenza e protezione nei confronti delle vittime più vulnerabili, comprese le vittime del terrorismo;
- intraprendere azioni per garantire il riconoscimento delle vittime del terrorismo, ad esempio valutare la possibilità di istituire monumenti commemorativi e musei e di conferire medaglie;
- facilitare la cooperazione e garantire un approccio coordinato ai diritti delle vittime tra autorità giudiziarie e di contrasto, operatori sanitari e assistenti sociali, altri professionisti pertinenti e le organizzazioni della società civile al fine di fornire un'assistenza mirata e integrata alle vittime più vulnerabili;
- facilitare la cooperazione tra le autorità o i soggetti competenti degli Stati membri fornendo assistenza specialistica per garantire che le vittime del terrorismo possano effettivamente accedere alle informazioni pertinenti nei casi transfrontalieri<sup>79</sup>.

*Azioni chiave per le altre parti interessate:*

- **organizzazioni della società civile - partecipare alla prestazione di assistenza alle vittime in cooperazione con le autorità nazionali pertinenti.**

### **3. Agevolazione dell'accesso delle vittime al risarcimento**

In numerosi Stati membri l'accesso delle vittime al risarcimento è difficile. Le vittime possono richiedere un risarcimento da parte dello Stato soltanto al termine di un processo spesso costoso e lungo, che inizia con un procedimento penale ed è seguito da tentativi di ottenere un risarcimento dall'autore del reato. Come illustrato nella relazione sul risarcimento delle vittime<sup>80</sup>, tra le ragioni soggiacenti vi sono la mancanza di informazioni sufficienti sui diritti di risarcimento delle vittime, numerosi ostacoli procedurali, tra cui termini restrittivi, dotazioni insufficienti dei bilanci nazionali e la complessità delle norme che disciplinano il risarcimento da parte dell'autore del reato e da parte dello Stato. Per le vittime in situazioni transfrontaliere è ancora più difficile ottenere un risarcimento da parte dello Stato nel quale hanno subito il reato, nonostante l'esistenza di norme dell'UE in tale settore<sup>81</sup>.

Nei limiti delle rispettive competenze tutti gli attori pertinenti dovrebbero intraprendere azioni per migliorare l'accesso al risarcimento da parte delle vittime.

Ai sensi della direttiva sull'indennizzo<sup>82</sup> gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca **un indennizzo**

<sup>79</sup> Come previsto dall'articolo 26 della direttiva sulla lotta contro il terrorismo.

<sup>80</sup> Relazione del consigliere speciale, J. Milquet, del presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker: *Strengthening victims' rights: from compensation to reparation – For a new EU victims' rights strategy 2020-2025, March 2019.*

<sup>81</sup> La direttiva sull'indennizzo.

<sup>82</sup> Cfr. articolo 12, paragrafo 2, della direttiva sull'indennizzo.

**equo ed adeguato** delle vittime<sup>83</sup>. La Commissione raccomanda agli Stati membri di rendere i loro sistemi nazionali di indennizzo di più facile utilizzo da parte delle vittime, semplificando le norme in materia di accesso al risarcimento e aumentando gli importi di indennizzo disponibili adeguando i bilanci nazionali. A norma della direttiva sui diritti delle vittime, gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché le vittime siano informate sin dal primo contatto con le autorità competenti in merito alle modalità e alle circostanze nelle quali possono accedere a un indennizzo. La Commissione incoraggerà gli Stati membri ad andare oltre tali norme minime e garantirà che le vittime siano informate meglio in merito ai sistemi nazionali di indennizzo anche con altri mezzi, quali campagne informative generali sui diritti delle vittime e i siti web interattivi.

L'obiettivo generale dell'indennizzo è il riconoscimento delle vittime di reati intenzionali violenti e il suo contributo al processo di guarigione<sup>84</sup>. In nessun caso le vittime dovrebbero essere esposte al rischio di vittimizzazione secondaria durante l'iter del risarcimento. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le vittime siano protette contro i rischi di vittimizzazione secondaria non soltanto durante il procedimento penale, ma anche in caso di richiesta di risarcimento. In tale contesto occorre prendere in considerazione anche le vittime del terrorismo, istituendo una responsabilità particolare di ciascuno Stato membro al fine di garantire un indennizzo equo ed adeguato<sup>85</sup>.

Per quanto riguarda l'agevolazione dell'accesso al risarcimento da parte delle vittime, la Commissione vigilerà sull'attuazione della normativa dell'UE esistente, in particolare della direttiva sull'indennizzo e della decisione quadro sul reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie<sup>86</sup>, al fine di comprendere come e in quale misura si possa migliorare l'agevolazione di tale accesso al risarcimento. Anche il regolamento<sup>87</sup> relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca contribuirà ad agevolare l'accesso delle vittime alla restituzione dei beni e al risarcimento delle vittime nei casi transfrontalieri, una volta applicabile<sup>88</sup>. La direttiva del 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei proventi da reato<sup>89</sup>, che armonizza i regimi di congelamento e confisca in tutta l'UE, impone agli Stati membri di garantire che un provvedimento di confisca non impedisca alle vittime di reato di far valere i loro diritti.

---

<sup>83</sup> Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa C-129/19, presentate il 14 maggio 2020 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=839BD6797AC265879227F4CB8EFBE070?text=&docid=226497&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1859548>.

<sup>84</sup> Cfr., in particolare, la relazione del consigliere speciale J. Milquet.

<sup>85</sup> A norma dell'articolo 24 della direttiva sulla lotta contro il terrorismo, gli Stati membri devono fornire assistenza per le richieste di indennizzo riguardanti il risarcimento delle vittime del terrorismo previsto dal diritto nazionale dello Stato membro interessato.

<sup>86</sup> Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie.

<sup>87</sup> Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1).

<sup>88</sup> Dal 19 dicembre 2020.

<sup>89</sup> Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39).

La Commissione analizzerà le possibilità di migliorare l'accesso delle vittime al risarcimento ai sensi di tale direttiva.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero inoltre esaminare come migliorare il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri per agevolare l'accesso delle vittime al risarcimento nei casi transfrontalieri. In particolare gli Stati membri dovrebbero migliorare la loro cooperazione all'interno della rete UE dei punti di contatto nazionali per il risarcimento<sup>90</sup>. La rete europea sui diritti delle vittime<sup>91</sup> (ENVR) e la rete UE dei punti di contatto nazionali per il risarcimento dovrebbero esaminare come migliorare la loro cooperazione e rendere la rete maggiormente efficiente.

***Azioni chiave per la Commissione europea:***

- **monitorare e valutare la normativa dell'UE in materia di risarcimento, (compreso il risarcimento da parte dello Stato e quello da parte degli autori dei reati), nonché la decisione quadro sul reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie e, se necessario, proporre misure per integrare tale quadro entro il 2022.**

***Azioni chiave per gli Stati membri:***

- **valutare i sistemi nazionali di indennizzo e, se necessario, eliminare gli ostacoli procedurali esistenti;**
- **assicurare che nei bilanci nazionali si tenga conto di un indennizzo equo ed adeguato delle vittime da parte dello Stato per reati violenti e intenzionali, comprese le vittime del terrorismo;**
- **garantire la piena applicazione del regolamento relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, in particolare le disposizioni sulla restituzione di beni alla vittima e sul risarcimento delle vittime;**
- **intraprendere azioni al fine di garantire che le vittime non siano esposte alla vittimizzazione secondaria durante l'iter del risarcimento;**
- **facilitare un accesso omogeneo alle informazioni sui sistemi nazionali di indennizzo (creazione di siti web interattivi, accessibili e di facile utilizzo);**
- **garantire che il personale delle autorità nazionali competenti per l'indennizzo sia a conoscenza dei diritti delle vittime e della necessità di evitare i rischi di vittimizzazione secondaria;**
- **cooperare con altri Stati membri nei casi transfrontalieri nel contesto delle strutture dell'UE pertinenti.**

<sup>90</sup> Istituita a norma dell'articolo 16 della direttiva sull'indennizzo.

<sup>91</sup> La rete europea sui diritti delle vittime (ENVR) mette a disposizione un forum di esperti nazionali istituito nel contesto di una sovvenzione UE che si occupa dello scambio delle migliori pratiche e della discussione dei diritti delle vittime. Per maggiori informazioni cfr.: <https://envr.eu/>.

*Azioni chiave per le altre parti interessate:*

- rete europea sui diritti delle vittime e rete UE dei punti di contatto per il risarcimento – esaminare come migliorare la loro cooperazione e aumentarne l'efficienza;
- organizzazioni di assistenza alle vittime – collaborare con le autorità nazionali competenti per il risarcimento al fine di offrire il loro sostegno, scambiare buone pratiche e organizzare attività di formazione reciproca.

## LAVORARE INSIEME A FAVORE DEI DIRITTI DELLE VITTIME

### 4. Rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra tutti i soggetti pertinenti

L'obiettivo principale del rafforzamento della cooperazione e del coordinamento a livello nazionale e dell'Unione consiste nel garantire che tutti i soggetti pertinenti collaborino per garantire alle vittime l'accesso alla giustizia. Ai sensi delle norme dell'UE in materia di diritti delle vittime, tutte le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, professionale, personalizzata e non discriminatoria. Ciò richiede il coinvolgimento di tutti i soggetti pertinenti.

A livello nazionale è fondamentale riunire tutte le persone che entrano in contatto con le vittime, tra cui polizia, autorità giudiziarie, personale giudiziario, servizi di assistenza alle vittime, professionisti e autorità competenti per il risarcimento. Per talune vittime è altresì essenziale coinvolgere il personale medico, il personale che si occupa di istruzione, il personale dei servizi sociali o il personale penitenziario. In effetti dovrebbero essere coinvolte società intere nel garantire che tutte le vittime siano riconosciute, rispettate e possano far valere pienamente i loro diritti.

La Commissione promuoverà il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale. Gli Stati membri dovrebbero stabilire **strategie nazionali in materia di diritti delle vittime** che garantiscano un approccio coordinato e orizzontale ai diritti delle vittime. Tali politiche possono comprendere la nomina di coordinatori nazionali per i diritti delle vittime o di difensori civici responsabili dei diritti delle vittime, il lancio di campagne di sensibilizzazione sui diritti delle vittime e l'integrazione di tali diritti in altre politiche quali quelle relative alla sanità e all'istruzione.

Una maggiore cooperazione tra tutti gli attori sui diritti delle vittime si tradurrà inoltre nella creazione di **società maggiormente resilienti**. In tali società, grazie a forti legami sociali, è più facile prevenire la criminalità e affrontarne le conseguenze per determinate vittime. A tale riguardo risulta fondamentale disporre di una forte cooperazione e di alleanze tra le autorità nazionali e la società civile, comprese le organizzazioni non

governative di assistenza alle vittime. La strategia promuoverà quindi azioni volte a sfruttare il potenziale offerto da tali sinergie.

A livello dell'UE, la Commissione istituirà **la piattaforma dei diritti delle vittime** per garantire un approccio più orizzontale ai diritti delle vittime. Tale piattaforma riunirà per la prima volta tutti gli attori pertinenti a livello dell'UE in materia di diritti delle vittime. Tali attività coinvolgeranno la Commissione e attori chiave quali la rete europea sui diritti delle vittime (ENVR), la rete UE dei punti di contatto nazionali per il risarcimento, la rete europea di enti nazionali per le pari opportunità (EQUINET), il coordinatore antiterrorismo dell'UE e agenzie pertinenti quali Eurojust, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) e la società civile.

La piattaforma per i diritti delle vittime faciliterà il dialogo continuo, lo scambio delle migliori pratiche e l'arricchimento reciproco tra la presente strategia, la strategia per la parità di genere 2020-2025 e diverse strategie di imminente adozione<sup>92</sup>.

Un **coordinatore dei diritti delle vittime** della Commissione assicurerà la coerenza e l'efficacia delle diverse azioni in relazione alla politica sui diritti delle vittime. In particolare il coordinatore della Commissione sarà competente per garantire un funzionamento corretto della piattaforma per i diritti delle vittime. Il coordinatore provvederà inoltre a sincronizzare le azioni relative ai diritti delle vittime di altre parti interessate a livello dell'UE, in particolare se pertinenti all'applicazione della direttiva sui diritti delle vittime.

***Azioni chiave per la Commissione europea:***

- **istituire la piattaforma per i diritti delle vittime, riunendo attori a livello dell'UE pertinenti nel settore dei diritti delle vittime e garantendo la sinergia con altre strategie politiche pertinenti<sup>93</sup>.**

***Azioni chiave per gli Stati membri:***

- **definire strategie nazionali in materia di diritti delle vittime che adottino un approccio globale e olistico ai diritti delle vittime e coinvolgano tutti gli attori che potrebbero entrare in contatto con le vittime;**

<sup>92</sup> Tra le altre strategie pertinenti nel settore si annoverano la strategia sui diritti dei minori, la strategia in materia di formazione giudiziaria europea, la strategia per la parità LGBTI+, il quadro UE aggiornato in materia di parità, inclusione e partecipazione dei Rom nonché la strategia dell'Unione in materia di sicurezza, un approccio strategico per l'eradicazione della tratta di esseri umani e una strategia per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali sui minori.

<sup>93</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_it).

- **promuovere i diritti delle vittime tra tutti gli attori che potrebbero entrare in contatto con le vittime, compresi i servizi di polizia, i servizi di assistenza e il personale sanitario;**
- **facilitare il funzionamento delle reti pertinenti a livello dell'UE, raggruppando gli esperti nazionali sui diritti delle vittime, come la rete europea sui diritti delle vittime (ENVR);**
- **intraprendere azioni volte a creare società più resilienti, promuovendo un maggiore coinvolgimento della società civile nelle azioni nazionali.**

*Azioni chiave per altri organismi e parti interessate dell'UE:*

- **Eurojust, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e la rete europea sui diritti delle vittime dovrebbero riferire in merito a come migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni e buone pratiche tra le autorità competenti nei casi transfrontalieri.**

## **5. Rafforzamento della dimensione internazionale dei diritti delle vittime**

Il piano di azione sui diritti umani e la democrazia (2020-2024)<sup>94</sup>, adottato di recente, ribadisce l'impegno dell'UE a favore della promozione, della protezione e del rispetto dei diritti umani in tutto il mondo. L'Unione europea mira a garantire che standard elevati per i diritti delle vittime siano rispettati in tutti i contesti, anche a livello internazionale. Il piano di azione riguarda anche le azioni connesse ai principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, consentendo in tal modo di prestare attenzione alle vittime di reati e abusi commessi nel contesto del settore privato, comprese le vittime di reati ambientali.

La risposta globale dell'UE alla pandemia di Covid-19 ha contemplato risposte alle minacce per i diritti umani e all'aumento della violenza domestica. Nell'ambito del sostegno offerto da Team Europa ai paesi partner per far fronte alla pandemia, l'UE ha continuato a monitorare i diritti umani e la democrazia e ha definito nuove linee direttive per i programmi al fine di garantire che le vittime nei paesi partner ricevano l'assistenza e la protezione necessari.

L'UE e i suoi Stati membri continueranno a impegnarsi con e in seno alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa per promuovere i diritti delle vittime dell'UE nei paesi partner e per scambiarsi migliori pratiche<sup>95</sup>. In particolare, l'UE continuerà a promuovere standard elevati in materia di diritti delle vittime nei programmi geografici e tematici dell'UE sull'accesso alla giustizia che sono già in fase di attuazione nei paesi partner. L'UE

---

<sup>94</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024, [JOIN(2020) 5 final].

<sup>95</sup> Si potrebbe considerare anche l'agenda emergente delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, anche per quanto riguarda l'accesso ai mezzi di ricorso (giuridici e non) per le vittime di violazioni dei diritti umani da parte di imprese/soggetti del settore privato.

continua nello specifico a sostenere l'iniziativa Spotlight<sup>96</sup> UE-ONU destinata a prevenire ed eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze in cinque regioni del mondo. L'UE collabora inoltre con la FIFA e l'OMS nel contesto di campagne contro la violenza domestica. La Commissione sosterrà il Fondo internazionale a favore dei sopravvissuti alla violenza sessuale in situazioni di conflitto<sup>97</sup> nonché l'organizzazione WeProtect Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online<sup>98</sup>.

L'UE continuerà inoltre a sostenere le azioni di sviluppo di capacità per i paesi partner prioritari in relazione all'assistenza alle vittime del terrorismo. In particolare l'UE continuerà a sostenere le iniziative e i progetti guidati dalle Nazioni Unite volti a rafforzare le capacità degli Stati membri delle Nazioni Unite di assistere le vittime del terrorismo, quali il "Gruppo di amici delle vittime del terrorismo" (*Group of Friends of Victims of Terrorism*) guidato da Afghanistan e Spagna<sup>99</sup> o l'organizzazione del Congresso globale delle vittime del terrorismo da parte dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro il terrorismo e della Spagna<sup>100</sup>.

Inoltre la Commissione promuoverà ulteriormente le norme dell'UE in materia di diritti delle vittime (compresi i diritti riconosciuti dall'UE alle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e dei reati ambientali, e alle vittime dell'UE in generale) nell'ambito di nuovi programmi che saranno sviluppati nel contesto del nuovo quadro finanziario pluriennale (2021-2027). Nel contesto dei negoziati di adesione e del processo di stabilizzazione e associazione, l'UE continuerà a lavorare a stretto contatto con i paesi candidati e potenziali candidati per rafforzare l'applicazione dei diritti delle vittime.

La Commissione si concentrerà inoltre sul garantire un accesso ottimale alla giustizia per i cittadini dell'UE vittime di reato in paesi terzi. A tal fine sono necessari un contatto e una cooperazione più stretti tra le autorità e le organizzazioni di assistenza dei paesi terzi, le autorità consolari e le organizzazioni di assistenza degli Stati membri dell'UE. L'Unione europea incoraggerà e agevolerà tale cooperazione, tramite il suo alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, per migliorare l'assistenza e la protezione dei cittadini dell'UE vittime di reato in paesi terzi.

---

<sup>96</sup> <https://spotlightinitiative.org/>.

<sup>97</sup> Un nuovo fondo per il risarcimento delle vittime di violenze sessuali in situazioni di conflitto. Tale Fondo è stato istituito tramite l'impegno dell'Ufficio del rappresentante speciale delle Nazioni Unite del Segretario generale in materia di violenza sessuale in situazioni di conflitto, il lavoro della Dr Denis Mukwege Foundation, la Nadia's Initiative e le testimonianze di sopravvissuti a violenze in situazioni di conflitto in tutto il mondo. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1050271>.

<sup>98</sup> <https://www.weprotect.org/>.

<sup>99</sup> A giugno del 2019 è stato lanciato un "Gruppo di amici delle vittime del terrorismo" guidato da Afghanistan e Spagna con l'obiettivo di attirare ulteriore attenzione e attività presso le Nazioni Unite su questo argomento.

<sup>100</sup> <https://www.un.org/counterterrorism/2020-counter-terrorism-week>.

*Azioni chiave per l'Unione europea:*

- **rafforzare la cooperazione con i partner internazionali e regionali, quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, al fine di promuovere elevati standard internazionali per i diritti delle vittime, compresi i diritti delle vittime di reati basati sull'odio, delle vittime minorenni, delle vittime del terrorismo, delle vittime migranti, delle vittime di violenza sessuale e di genere, delle vittime LGBTI+ di reati basati sull'odio, delle vittime della criminalità organizzata, delle vittime della criminalità ambientale e delle vittime con disabilità;**
- **utilizzare i finanziamenti dell'UE e il dialogo politico per promuovere, sostenere e tutelare i diritti delle vittime e garantire l'accesso alla giustizia da parte delle vittime nei paesi partner;**
- **promuovere la cooperazione per migliorare l'assistenza e la protezione dei cittadini dell'UE vittime di reato nei paesi terzi;**
- **rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali e le organizzazioni di assistenza dei paesi terzi e le autorità consolari e le organizzazioni di assistenza degli Stati membri dell'UE al fine di facilitare l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini dell'UE vittime di reato in paesi terzi.**

## **CONCLUSIONI**

L'UE deve fare di più per proteggere le vittime di reato. La strategia dell'UE sui diritti delle vittime elenca una serie ambiziosa di azioni chiave da realizzare entro i prossimi cinque anni. Si prevede che tali azioni migliorino la protezione dei diritti delle vittime, anche tenendo debitamente conto delle vittime con esigenze specifiche, aumentando così la sicurezza di tutti i cittadini dell'Unione.

La Commissione si concentrerà sulla piena attuazione e applicazione delle vigenti norme dell'UE in materia di diritti delle vittime. Promuoverà la consapevolezza dei diritti delle vittime e collaborerà con gli Stati membri per rafforzare la resilienza delle strutture di assistenza alle vittime, anche traendo insegnamenti dalla pandemia di Covid-19. La Commissione continuerà inoltre a valutare gli strumenti dell'UE e le loro possibili carenze e, se necessario, presenterà proposte legislative entro il 2022 per rafforzare ulteriormente i diritti delle vittime.

L'attuazione della presente strategia sarà regolarmente monitorata, anche attraverso riunioni periodiche della piattaforma dei diritti delle vittime, in maniera da consentire un aggiornamento sulle azioni sotto la responsabilità di attori diversi. Inoltre, a metà percorso della strategia, la Commissione farà il punto sulle azioni della strategia e la aggiornerà ove necessario.

Per rendere pienamente effettivi i diritti di tutte le vittime ovunque nell'UE e in ogni circostanza è necessario il coinvolgimento di tutti gli attori pertinenti a livello dell'UE, nazionale e locale. La presente strategia richiede gli sforzi congiunti della Commissione

europea, delle altre istituzioni e degli altri organi dell'UE, degli Stati membri e della società civile. Per riuscire, dobbiamo lavorare insieme.